

**DIOGO ESTEVES PEREIRA**  
**MAXIMILIANO CARVALHO**

**Teses**  
**Defensivas**

**IMPROBIDADE**  
**ADMINISTRATIVA**

**Com + de 200 julgados.**

**Com + de 15 Súmulas.**

**Com + de 300 teses jurídicas defensivas.**

**2ª edição**  
Revista, atualizada e ampliada

2025

 **EDITORA**  
*Jus***PODIVM**  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# DOS ATOS QUE NÃO CARACTERIZAM IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

### 29.1. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL

**TESE:** O descumprimento de decisão judicial não caracteriza ato de improbidade administrativa.

Atualmente as hipóteses que caracterizam ato de improbidade administrativa estão previstas nos artigos 9º, 10 e 11, da LIA, tal previsão estabelece rol taxativo dentre o qual não consta como ato de improbidade o descumprimento de ordem judicial.

Além de não haver previsão legal, também é necessário registrar que em caso de descumprimento de ordem judicial, o CPC prevê mecanismos de coerção para que seja cumprida a ordem, como por exemplo as *astreintes* prevista no art. 537, que prevê o seguinte: “*A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.*”

O entendimento de que o descumprimento de ordem judicial não caracteriza ato de improbidade administrativa, também é adotado pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Tocantins:

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - IMPROCEDÊNCIA - DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMI-**

**NISTRÇÃO PÚBLICA - RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/21 - ART. 11, DA LEI Nº 8.429/92 - ROL TAXATIVO - CONDUTA NÃO TIPIFICADA NOS INCISOS DO ARTIGO 11, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADA - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

- A Lei nº 14.230/2021 deu nova redação ao art. 11 da Lei nº 8.429/92, estabelecendo um rol taxativo de condutas que configuram atos de improbidade que atentam contra os princípios regentes da Administração Pública. - Para que se caracterize a improbidade, necessário que a conduta se enquadre em uma das hipóteses descritas nos incisos do artigo 11, da Lei 8429/92, uma vez que, com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, tal rol passou a ser taxativo. - Se as condutas imputadas aos réus não se amoldam aos incisos mencionados, não se configuram como ímprobos, devendo ser julgado improcedente o pedido inicial.<sup>1</sup> (destacamos)

**APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CARACTERIZADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

1. Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

2. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não bastando a voluntariedade do agente.

**3. A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade administrativa.**

**4. O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.**

**5. No caso dos autos, não houve dolo ou vontade injustificada no descumprimento da ordem judicial, ao contrário, foi demonstrado que o réu seguiu as orientações e solicitações do Escritório de Advocacia contratado pelo Município. E por ter sido penalizado em decorrência dessas orientações, o Escritório de Advocacia, de vontade própria, e antes de qualquer medida judicial ou administrativa, ressarciu o município dos custos que teve, afastando qualquer prejuízo ao Erário.**

1. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - Apelação Cível 1.0209.16.005611-2/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/12/2023, publicação da súmula em 15/12/2023.

6. Recurso conhecido e não provido.<sup>2</sup> (destacamos)

Assim, o descumprimento de ordem judicial não caracteriza ato de improbidade, seja porque o magistrado dispõe de outros mecanismos para que seja dada efetividade a sua decisão, seja porque não há previsão na Lei de Improbidade Administrativa.

## 29.2. NEPOTISMO

**TESE 1:** A mera nomeação ou indicação para o exercício de cargo de confiança sem a demonstração do dolo e da finalidade ilícita não caracteriza ato de improbidade administrativa.

**TESE 2:** Diante do § 5º, do art. 11, da LIA, para configuração do ato de improbidade administrativa de nepotismo, exige-se análise sob o prisma objetivo, qual seja a efetiva relação de parentesco e subjetivo que é o propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo com finalidade ilícita.

**TESE 3:** A ausência da demonstração da relação hierárquica ou de designações recíprocas afasta a possibilidade de caracterização de nepotismo.

Nepotismo segundo a Wikipedia<sup>3</sup>, é o termo utilizado para designar o favorecimento a parentes ou amigos próximos em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos.

Com o objetivo de fixar o entendimento sobre o nepotismo no âmbito da administração pública o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, que estabelece o seguinte:

### Súmula Vinculante 13

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta

2. BRASIL. Tribunal de Justiça do Tocantins - TJTO, Apelação Cível, 0003766-45.2020.8.27.2714, Rel. ANGELA ISSA HAONAT, 5ª TURMA DA 1ª CÂMARA CÍVEL, julgado em 19/10/2022, DJe 31/10/2022 10:13:55.
3. NEPOTISMO. In: WIKIPÉDIA. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Nepotismo> Acessado 05MAR2024.

em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Nessa toada, segundo o STF, viola a Constituição a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de confiança ou função gratificada.

No mesmo sentido da Súmula Vinculante, a LIA, no seu inciso XI, do art. 11, prevê que constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública:

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

Ainda sobre Nepotismo, o § 5º, do art. 11, da LIA, estabelece o seguinte:

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

Nesse rumo, para caracterizar ato de improbidade em decorrência do nepotismo, é necessária aferição do dolo com a finalidade ilícita por parte do agente na nomeação, além da análise sob o prisma objetivo, qual seja a efetiva relação de parentesco e subjetivo que é o propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo com finalidade ilícita.

No sentido de que a mera nomeação de parente para o exercício de cargo em comissão, sem demonstração do dolo e da finalidade ilícita da conduta, não caracteriza ato de improbidade já decidiram os Tribunais de Justiça do Tocantins, Paraná, Goiás e Amazonas:

REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. RELAÇÃO DE PARENTESCO. AUSÊNCIA DE PROVA DA INFLUÊNCIA NA NOMEAÇÃO. NEPOTISMO NÃO CONFIGURADO. REEXAME CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1. É patente a possibilidade de utilização da lei de regência da Ação Popular (Lei 4.717/1965) como fonte do microssistema processual de tutela coletiva, prevalecendo, inclusive, sobre disposições gerais do Código de Processo Civil.
2. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei 4.717/1965, as sentenças de improcedência de Ação Civil Pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29/5/2009).
3. A pretensão deduzida pelo Ministério Público estadual fundamenta-se no Inquérito Civil nº 2017.3.29.28.0013, precedido do Procedimento Preparatório nº 004/2015, instaurado em 11/03/2015, a partir de representação apócrifa a qual denunciou possível existência de prática de nepotismo em decorrência da nomeação para cargo comissionado de parente de outro já ocupante de cargo de provimento em comissão, ambos na Secretaria Estadual de Planejamento e Modernização da Gestão.
4. O parentesco de FRANCISCA NAYARA DE AGUIAR MARTINS e VILMA DE AGUIAR MARTINS BATISTA é incontroverso. Assim como é incontroverso que JOAQUIM CARLOS PARENTE JÚNIOR não é parente de nenhuma das duas. Houve a nomeação das duas irmãs para ocuparem cargos em comissão da Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública por ato do então Governador Sandoval Cardoso. A primeira foi nomeada em 16 de maio de 2014 e a segunda em 26 de maio de 2014.
5. A ausência de conduta apta a caracterizar ato de improbidade implica na rejeição da ação, nos termos do artigo 17, §8º, da Lei nº 8.429/92. 2 - **Em que pese a existência da Súmula Vinculante nº 13, que veda a prática de nepotismo, no presente caso não se vislumbra a ocorrência de ato de improbidade administrativa, primeiramente pela ausência de intenção por parte do acionado (dolo), exigido para a configuração do art. 11 da Lei 8.429/92.**
6. De acordo com o STJ, a aplicação do art. 11 da Lei 8.429/1992 depende da comprovação do dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não sendo necessário haver intenção específica (dolo específico) para caracterizar o ato como ímprobo, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.
7. Remessa Necessária conhecida e desprovida. Sentença mantida.<sup>4</sup> (destacamos)
  - 1) DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. IMPROBIDADE. NEPOTISMO. APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI Nº 14.230/2021. a) A sentença concluiu, em 1º/09/2021, que houve improbidade administrativa

---

4. BRASIL. Tribunal de Justiça do Tocantins – TJTO, Remessa Necessária Cível, 0008115-51.2017.8.27.2729, Rel. JOCY GOMES DE ALMEIDA, 4ª TURMA DA 2ª CÂMARA CÍVEL, julgado em 11/11/2020, DJe 20/11/2020 10:18:13.

porque as nomeações violaram a Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal. b) **Em 25/10/2021, entrou em vigência a Lei Federal nº 14.230, deixando claro que para caracterizar improbidade administrativa não basta a subsunção da conduta a um dos incisos do artigo 11, devendo existir a comprovação do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou outrem.** c) Desse modo, considerando que ainda não houve formação da coisa julgada, **é caso de julgar improcedente a Ação de Improbidade porque não demonstrada a finalidade ilícita do ex-Prefeito-Apelante, nos anos de 2013 a 2016 (tempo do mandado), isto é, o intencionado proveito ilegal próprio ou de terceiros, como exige a nova Lei.** d) Pensar diferente, significaria atribuir ultratividade ao texto anterior, julgando a questão – ainda controvertida – com base em norma não mais vigente, em nítido prejuízo ao Apelante e contrariedade à vontade legislativa, que deixou estreme de dúvidas que a Lei de Improbidade Administrativa não se presta a sancionar a mera ilegalidade, mas, sim, os atos comprovadamente imbuídos de finalidade diversa da consecução do interesse público. e) Portanto, não se trata, prioritariamente, de aplicação retroativa, mas, sim, imediata da Lei nº 14.230/2021. 2) DIREITO SANCIONADOR. INFRINGÊNCIA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. TEXTO ANTERIOR DE LEI Nº 8.429/92 QUE JÁ EXIGIA A DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO EVIDENCIADO. a) Ainda que se insistisse na aplicação do texto anterior, a Ação seria improcedente porque não demonstrado o imprescindível elemento subjetivo doloso, exigido há bastante pelo Enunciado nº 10 deste Tribunal, como diversas decisões, em casos análogos. b) A sentença consignou a inexistência de dano ao erário, na medida que “todas as pessoas que tiveram suas nomeações vergastadas pelo parquet exerceram de forma regular suas atribuições”, considerando, entretantes, suficiente para a condenação, a infringência, ainda que objetiva, dos termos da Súmula Vinculante nº 13. c) **Analisando cada nomeação, verifica-se que o MINISTÉRIO PÚBLICO não comprovou qual benefício ilegal teria sido aferido pelo Prefeito ou Terceiros, mas apenas levantou hipóteses, sem a comprovação ou sequer indício de situações concretas que pudessem traduzir ação orientada à obtenção de alguma vantagem indevida com as nomeações.** d) **Ou seja, não comprovou o imprescindível dolo para caracterização da improbidade administrativa, sendo certo que a mera ilegalidade, como no caso, não alça a conduta aqui tratada à condição de delituosa.** 3) APELO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.<sup>5</sup> (destacamos)

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO PARA O CARGO DE

5. BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR - APL: 00015186020188160135 Pirai do Sul 0001518-60.2018.8.16.0135 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 18/10/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 18/10/2022.

DIRETORA DO TRABALHO. IRMÃ DO VICE-PREFEITO. NEPOTISMO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO NA HIPÓTESE DO ART. 11 DA LEI 8.429/92). AUSÊNCIA. NÃO COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO POR PARTE DO AGENTE. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. 1. Não caracteriza a perda do objeto da demanda, a exoneração da servidora após exortado o Prefeito mediante Recomendação do Ministério Público Local. 2. A prática do nepotismo não resulta apenas do favoritismo com parentes, mas, também, da presunção de que a escolha para a ocupação do cargo público fora direcionada à pessoa específica, com alguma relação de afinidade com o nomeante. 3. A conduta do agente público, embora irregular, nem sempre pode ser tipificada como ímproba. **É indispensável a presença de conduta dolosa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especificamente por violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/92), que admite manifesta amplitude em sua aplicação; caso contrário, não ocorrerá o ilícito previsto na lei.** RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDO E PROVIDO.<sup>6</sup> (destacamos)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE N.º 13. COMPETÊNCIA DO ATO DE NOMEAÇÃO. COMPROVAÇÃO DO DOLO. INEXISTENTE. DANO AO ERÁRIO. NÃO DEMONSTRADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O Ministério Público propôs ação de improbidade administrativa contra o apelado destacando que ele praticou nepotismo ao nomear sua sobrinha, ora apelada, para exercício de cargo em comissão em 2015. 2. A lei orgânica do município, em seu art. 80, XI, indica que a competência para nomeação e exoneração fica a cargo do Chefe do Poder Executivo, não sendo demonstrada que a escolha foi direcionada e que o recorrido possuía poder de influência para tanto. 3. **Para que se configure o ato de improbidade administrativa não basta a comprovação de qualquer ilícito ou irregularidade, sendo necessário a presença de dolo** ou, em algumas situações, a culpa. 4. **Inexistindo cabalmente a comprovação de dolo ou influência direta na escolha pelo recorrido com a intenção de burlar a lei e ocasionar prejuízos ao erário, bem como demonstrada a efetiva prestação do serviço no órgão pela apelada e exercício de cargo em comissão pela recorrida desde 2011, resta ausente a improbidade alegada.** 5. Sentença

6. BRASIL. Tribunal de Justiça do Goiás - TJGO - APL: 00448898820148090174, Relator: SANDRA REGINA TEODORO REIS, Data de Julgamento: 02/09/2019, 6ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 02/09/2019.

mantida. 6. Apelação conhecida e desprovida, em dissonância com parecer ministerial.<sup>7</sup> (destacamos)

Ainda sobre nepotismo, o TJRN já decidiu no sentido de que caso não fique demonstrado a subordinação hierárquica ou designações recíprocas, não caracteriza ato de improbidade, *in verbis*:

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO PELO ENTÃO PREFEITO DE PARENTE DA SECRETÁRIA DE GESTÃO DO TRABALHO, DA HABITAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O EXERCÍCIO DE CARGO DE CONFIANÇA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA ISOLADA DO ART. 11, CAPUT, DA LEI N. 8.429/1992. ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021, QUE PASSOU A PREVER A EXISTÊNCIA DE ROL TAXATIVO COM RELAÇÃO À ESPÉCIE DE ATO ÍMPROBO. REVOGAÇÃO DO INCISO I DO DISPOSITIVO EM DESTAQUE. HIPÓTESE DE CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. MERO DESLOCAMENTO DE CAPITULAÇÃO. CONDUTA QUE PASSOU A TER PREVISÃO NO INCISO XI DO COMANDO LEGAL EM REFERÊNCIA. DOLO ESPECÍFICO, **TODAVIA, NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA E NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DESIGNAÇÕES RECÍPROCAS. INSUFICIÊNCIA DA MERA NOMEAÇÃO OU INDICAÇÃO POLÍTICA POR PARTE DOS DETENTORES DE MANDATOS ELETIVOS. EXEGESE DO ART. 11, § 5º, DA LEI N. 8.429/1992. CONDUTAS NÃO VIOLADORAS DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13. CRITÉRIOS DE CONFORMAÇÃO DELINEADOS PELO STF QUE NÃO RESTARAM ATENDIDOS. SENTENÇA REFORMADA, COM A IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DA AÇÃO. APELOS CONHECIDOS E PROVIDOS.**<sup>8</sup> (destacamos)**

Assim, não caracteriza ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública a mera nomeação ou indicação para o exercício de cargo de confiança sem a demonstração do dolo, da finalidade ilícita e sem a comprovação da subordinação hierárquica ou de designações recíprocas.

7. BRASIL. Tribunal de Justiça do Amazonas - TJAM - AC: 06257584820178040001 AM 0625758-48.2017.8.04.0001, Relator: Airton Luís Corrêa Gentil, Data de Julgamento: 09/09/2019, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 09/09/2019.

8. BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - TJRN. Apelação Cível nº 0100969-09.2017.8.20.0159. rel. Desembargador Lourdes de Azevedo. 2ª Câmara Cível. Julgamento 26/03/2024.

### 29.2.1. Ausência do dolo específico

**TESE:** Para que a nomeação de parentes caracterize ato de improbidade administrativa exige-se o dolo específico.

O TJMG, já decidiu que para caracterizar o ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública de nepotismo exige-se o dolo específico:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NEPOTISMO - SÚMULA VINCULANTE Nº 13 - NÃO CONFIGURAÇÃO - DOLO ESPECÍFICO AUSÊNCIA - ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO.

- Aplica-se a Lei n. 14.230/2021 em relação aos atos de improbidade culposos praticados na vigência da Lei n. 8.429/92, desde que não exista condenação transitada em julgado, cabendo ao julgador examinar a ocorrência de eventual dolo por parte do agente.

- Dispõe a Súmula Vinculante nº 13: *“A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”*.

**- Não havendo comprovação de designações recíprocas ou troca de favores, tampouco a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo em comissão, não há dolo específico capaz de configurar ato de improbidade administrativa pela prática de nepotismo.**<sup>9</sup> (destacamos)

Nesse rumo, para que o ato de nomeação de parente caracterize ato de improbidade é necessária a comprovação do dolo específico, não bastando o dolo genérico, ou seja, exige-se que fique comprovado que a nomeação se deu com finalidade ilícita, como, por exemplo a troca de favores, designações recíprocas, proveito ou benefício indevido.

9. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.20.037009-6/001, Relator(a): Des.(a) Juliana Campos Horta, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/12/2023, publicação da súmula em 13/12/2023.

## 29.2.2. Agente Político

**TESE:** A vedação ao nepotismo estabelecido na Súmula Vinculante nº 13, do STF, não se aplica as nomeações de cargos de natureza política.

Segundo o Supremo Tribunal Federal a vedação da prática do nepotismo não incide nos casos de nomeação para cargos de natureza política. Nesse sentido, viola a Súmula Vinculante a condenação de agente público por ato de improbidade referente a nomeação para cargo de natureza política:

AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. NEPOTISMO. SÚMULA VINCULANTE Nº 13. NOMEAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS. SECRETÁRIO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Viola a Súmula Vinculante nº 13 a condenação por ato de improbidade administrativa atinente à nomeação para cargo de natureza política alicerçada unicamente na relação de parentesco entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação.<sup>10</sup> (destacamos)

No mesmo sentido o STJ também já decidiu:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NEPOTISMO. AGENTE POLÍTICO. SÚMULA VINCULANTE 13. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES DO STF E DO STJ.

1. **Na origem, controverteu-se acerca da caracterização de nepotismo em relação a cônjuge e cunhado do Prefeito Municipal, indicados para exercerem cargos de Secretário Municipal, razão por que foram demandados em Ação de Improbidade Administrativa.**

2. Inicialmente, não se pode confundir a hipótese em que o julgador afasta a aplicação da lei (ainda que sem declará-la inconstitucional) com a situação em que o magistrado deixa de examinar um determinado argumento ou dispositivo legal por já ter encontrado outros fundamentos que, por si sós, bastam à manutenção do *decisum*. Na espécie, o julgador dispensou o exame do preceito normativo por considerar que o entendimento adotado representava simples adesão “ao posicionamento esposado pelo próprio órgão guardião da Constituição Federal, no sentido de excluir do alcance do preceito da dita Súmula os cargos que tenham natureza política”.

10. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Rcl 35662 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 06-03-2020 PUBLIC 09-03-2020.

3. Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afirma que não atende ao requisito do prequestionamento a mera provocação de determinado tema, sendo indispensável que, sobre ele, tenha o órgão julgador travado efetivo debate e emitido tese. Todavia, não é o magistrado obrigado responder questionamento das partes, sendo suficiente à validade do julgamento que seja ele adequadamente fundamentado.

4. **Quanto ao mérito, o próprio Supremo Tribunal Federal explicitou, em inúmeros julgamentos, o âmbito de abrangência da Súmula Vinculante 13, excluindo do seu alcance os cargos de natureza política.** No mesmo sentido, o julgamento, no STJ, do RMS 32.992/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2012. Incidência da súmula 83/STJ.

5. Agravo Regimental não provido.<sup>11</sup> (destacamos)

Seguindo o entendimento do STF e do STJ os Tribunais de Justiça do Paraná e de São Paulo também já decidiram:

1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. a) O entendimento majoritário do STF para a questão, adotado por esta 5ª Câmara Cível, é de que para a configuração de nepotismo em cargos políticos, exige-se análise sob o prisma objetivo (efetiva relação de parentesco) e subjetivo (propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo). b) Não se verifica qualquer impedimento objetivo para o exercício do cargo de Secretária de Ação Social pela Agravante, analisando-se a Lei Municipal que não prevê para o cargo a formação específica em Curso Superior ou qualquer outro requisito. c) As funções atribuídas ao cargo não apresentam nenhum empecilho em serem exercidas por uma pessoa de 18 anos, sendo a nomeação de livre escolha. d) Os Agravantes demonstraram, a princípio, indícios de que a Secretária possui condições para exercício da função, além de não se verificar inaptidão comprovada, irregularidade ou incapacidade prática, dados ou reclamações desde seu exercício. e) **Acrescente-se que a Lei 14.230/21, ora aplicável, dispôs que “Art. 11 § 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade**

11. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. AgRg no AREsp n. 326.260/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/5/2014, DJe de 23/5/2014.

*ilícita por parte do agente”, o que não se verifica de plano. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.*<sup>12</sup> (destacamos)  
 APELAÇÕES – Ação Civil Pública – Município de Mombuca – Improbidade administrativa – Nepotismo – Preliminares afastadas – Nomeação de pai e esposa do então Prefeito a cargos com status de Secretaria Municipal – “*A nomeação do cônjuge de prefeito para o cargo de Secretário Municipal, por se tratar de cargo público de natureza política, por si só, não caracteriza ato de improbidade administrativa*” (Rcl 22339 AgR/SP, rel. Min. Edson Fachin, rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, j. 4/9/2018) – **Qualificação técnica dos nomeados que não apontam para a incompetência para desenvolver as funções públicas para as quais foram nomeados – Favorecimento pessoal possível, mas não suficientemente comprovado nos autos, para configurar ato ímprobo – Trabalho efetivamente prestado, sem demonstração, nos autos, de excesso remuneratório, incompetência, erros de execução nas políticas públicas, desvio de verbas, desvios de conduta moral ou de favorecimento espúrio – Ausência de lesão ao erário – Classificação dos fatos no art. 10 ou no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa inviáveis, ante a falta de comprovação de dolo, má-fé ou imoralidade – Dano moral difuso não configurado – Sentença de procedência reformada para a improcedência da demanda – Recurso dos réus provido e não provido recurso do autor.**<sup>13</sup> (destacamos)

Assim, a vedação ao nepotismo estabelecido na Súmula Vinculante nº 13, do STF, não aplica as nomeações de cargos de natureza política.

### 29.2.3. Qualificação técnica do nomeado

**TESE:** A nomeação para o exercício de cargo de confiança tendo o nomeado qualificação técnica para o exercício do cargo, os trabalhos forem efetivamente prestados e não ficar comprovado a finalidade ilícita não caracteriza ato de improbidade administrativa.

A presença da qualificação técnica do nomeado e o efetivo exercício das atividades, afastam a finalidade ilícita por parte do agente exigida pela norma.

12. BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR - AI: 00491681820218160000 Barbosa Ferraz 0049168-18.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 04/07/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 07/07/2022.

13. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP - AC: 10021796820218260125 SP 1002179-68.2021.8.26.0125, Relator: Vicente de Abreu Amadei, Data de Julgamento: 26/10/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/10/2022.

A 1ª Turma, da Suprema Corte, na Rcl 28024- SP, AgR, da relatoria do Ministro Roberto Barroso, no julgamento 29/05/2018, já decidiu que caracteriza ato de improbidade a nomeação de familiar para o exercício de cargo de natureza política, quando o agente não possui qualificação técnica:

Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.** Precedentes. 2. **Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação.** 3. Agravo interno a que se nega provimento.<sup>14</sup> (destacamos)

No mesmo sentido do STF, o TJPR também já decidiu:

1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DA FILHA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO. SECRETÁRIA DE AÇÃO SOCIAL. ALEGAÇÃO DE NEPOTISMO. CARGO POLÍTICO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. a) O entendimento majoritário do STF para a questão, adotado por esta 5ª Câmara Cível, é de que para a configuração de nepotismo em cargos políticos, exige-se análise sob o prisma objetivo (efetiva relação de parentesco) e subjetivo (propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo). b) Não se verifica qualquer impedimento objetivo para o exercício do cargo de Secretária de Ação Social pela Agravante, analisando-se a Lei Municipal que não prevê para o cargo a formação específica em Curso Superior ou qualquer outro requisito. c) As funções atribuídas ao cargo não apresentam nenhum empecilho em serem exercidas por uma pessoa de 18 anos, sendo a nomeação de livre escolha. d) **Os Agravantes demonstraram, a princípio, indícios de que a Secretária possui condições para exercício da função, além de não se verificar inaptidão comprovada, irregularidade ou incapacidade prática, dados ou reclamações desde seu exercício.** e) Acrescenta-se que a Lei 14.230/21, ora aplicável, dispôs que “*Art. 11 § 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade*

14. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Rcl 28024 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29-05-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 22-06-2018 PUBLIC 25-06-2018.

*ilícita por parte do agente”, o que não se verifica de plano. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.*<sup>15</sup> (destacamos)

Por seu turno o TJSP já decidiu no sentido de que a qualificação técnica dos nomeados, o trabalho efetivamente prestado, somados a não comprovação da finalidade ilícita afastam a caracterização do ato de improbidade:

APELAÇÕES – Ação Civil Pública – Município de Mombuca – Improbidade administrativa – Nepotismo – Preliminares afastadas – Nomeação de pai e esposa do então Prefeito a cargos com status de Secretaria Municipal – “A nomeação do cônjuge de prefeito para o cargo de Secretário Municipal, por se tratar de cargo público de natureza política, por si só, não caracteriza ato de improbidade administrativa” (Rcl 22339 AgR/SP, rel. Min. Edson Fachin, rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, j. 4/9/2018) – **Qualificação técnica dos nomeados que não apontam para a incompetência para desenvolver as funções públicas para as quais foram nomeados – Favorecimento pessoal possível, mas não suficientemente comprovado nos autos, para configurar ato ímprobo – Trabalho efetivamente prestado, sem demonstração, nos autos, de excesso remuneratório, incompetência, erros de execução nas políticas públicas, desvio de verbas, desvios de conduta moral ou de favorecimento espúrio** – Ausência de lesão ao erário – Classificação dos fatos no art. 10 ou no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa inviáveis, ante a falta de comprovação de dolo, má-fé ou imoralidade – Dano moral difuso não configurado – Sentença de procedência reformada para a improcedência da demanda – Recurso dos réus provido e não provido recurso do autor.<sup>16</sup> (destacamos)

Assim, no caso de nomeação de parente para cargo de confiança tendo o nomeado qualificação técnica para o exercício do cargo, os trabalhos forem efetivamente prestados e não ficar comprovado a finalidade ilícita não caracteriza ato de improbidade administrativa.

15. BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR - AI: 00491681820218160000 Barbosa Ferraz 0049168-18.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Leonel Cunha, Data de Julgamento: 04/07/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 07/07/2022.

16. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP - AC: 10021796820218260125 SP 1002179-68.2021.8.26.0125, Relator: Vicente de Abreu Amadei, Data de Julgamento: 26/10/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/10/2022.

#### 29.2.4. Nomeação para órgãos distintos

**TESE:** A nomeação de familiares para órgãos diversos, inexistindo vínculo de parentesco com a autoridade nomeante, nem subordinação hierárquica e não ficar comprovado as designações recíprocas não caracteriza ato de improbidade administrativa.

A nomeação de parentes para órgãos distintos, inexistindo vínculo de parentesco com a autoridade nomeante, nem subordinação hierárquica não caracteriza ato de improbidade, os Tribunais de Justiça do Paraná e São Paulo já decidiram nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **NOMEAÇÃO DE AGENTE PARA CARGO EM COMISSÃO DE ASSESSOR ESPECIAL DE GABINETE DO PREFEITO. RELAÇÃO DE PARENTESCO COM SECRETÁRIA DE ÓRGÃO DIVERSO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL. NEPOTISMO NÃO CONFIGURADO. INOCORRÊNCIA DE VÍNCULO DE PARENTESCO COM A AUTORIDADE NOMEANTE, TAMPOUCO DE SUBORDINAÇÃO HIERÁRQUICA ENTRE OS PRÓPRIOS NOMEADOS. INAPLICABILIDADE AO CASO DA SÚMULA VINCULANTE N.º 13. EXEGESE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE DOLO. APELO DESPROVIDO.**<sup>17</sup> (destacamos) AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa – Município de Lucélia – **Secretário da Saúde – Agente político – Nomeação – Esposa que atua como diretora de escola no mesmo município – Nepotismo – Não demonstrado – Improcedência da demanda – Possibilidade: - Ausente prova de desvio de finalidade e falta de qualificação, não configura nepotismo a nomeação de parente de servidor municipal para o provimento de cargo de natureza política, como o de secretário municipal.**<sup>18</sup> (destacamos)

Assim, o ato de nomeação de familiares para exercício de cargos de confiança em órgãos distintos, inexistindo vínculo de parentesco entre nomeado e autoridade nomeante, nem subordinação hierárquica e se não ficar comprovada as designações recíprocas não caracterizam ato de improbidade administrativa de nepotismo.

17. BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR - APL: 00053085320158160104 Laranjeiras do Sul 0005308-53.2015.8.16.0104 (Acórdão), Relator: Abraham Lincoln Merheb Calixto, Data de Julgamento: 07/07/2021, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 20/07/2021.

18. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP - AC: 10004900720178260326 SP 1000490-07.2017.8.26.0326, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 25/02/2019, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/02/2019.

### 29.2.5. Concnhado e Consobrinho

**TESE 1:** A nomeação de concunhado não caracteriza ato de improbidade administrativa.

**TESE 2:** A nomeação de consobrinho não caracteriza ato de improbidade administrativa.

A respeito da caracterização de Nepotismo a Súmula Vinculante nº 13 do STF, veda a nomeação no âmbito do Poder Público de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau:

#### **Súmula Vinculante 13**

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

No mesmo sentido o inciso XI, do art. 11, da LIA, estabelece que caracteriza ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública:

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

Assim, para que seja caracterizado o nepotismo segundo a citada Súmula e o mencionado dispositivo legal deverá haver a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau.

No caso de nomeação de cunhado, caso estejam presentes os demais requisitos, uma vez que se trata de parente por afinidade como posto, caracterizará ato improbidade. O concunhado por seu turno, é o marido da cunhada ou do cunhado de determinada pessoa, em relação a essa pessoa,